

ISSN: 1130-2887

SOCIEDAD Y POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY  
DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA  
AL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO  
*Society and social policies in Uruguay since democratic transition  
to the government of the Frente Amplio*

Gustavo DE ARMAS  
Universidad de la República  
✉ [gdearmas@unicef.org](mailto:gdearmas@unicef.org)

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 41-61]  
Fecha de recepción: julio del 2006  
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Durante los últimos veinte años Uruguay ha experimentado diversas transformaciones en su economía y sociedad. Luego del crecimiento sostenido de la economía uruguaya entre 1984 y 1998, y de la consecuente reducción de la pobreza (de 46% a 15%), el país atravesó una de las peores crisis económicas de su historia: el Producto Bruto Interno (PBI) disminuyó en más de 20% y el porcentaje de población pobre se duplicó, alcanzando entre los niños niveles similares a los de 1986. Durante este período, en Uruguay se han ido consolidando algunos fenómenos de exclusión social que obedecen a causas estructurales más profundas. Frente a este panorama, el gobierno del Frente Amplio elegido en el 2004 se propone desarrollar una serie de cambios en el campo de las políticas sociales. En este contexto, deberá enfrentar varios desafíos: entre otros, la transformación de la arquitectura del Estado de Bienestar uruguayo construido a comienzos del siglo xx y la reasignación del gasto público social.

*Palabras clave:* Uruguay, crisis, pobreza, desigualdad, políticas sociales.

ABSTRACT: During the last twenty years Uruguay has experienced several economic and social changes. After a period of economic growth between 1984 and 1998, and the consequent reduction of poverty rates (from 46% to 15%), the country went through one of the worst economic crisis of its history: The GDP was reduced in a 20% and the poverty rate was increased from 15% to 33%, reaching the same levels of 1986 among children. During this period, Uruguay has consolidated several processes of social exclusion produced by structural causes. In this context,

the new government elected in 2004, is developing a set of changes in social policies and will have to face several challenges: the transformation of the architecture of its traditional Welfare State, built in the beginnings of the 20th century, and the relocation of the social budget.

*Key words:* Uruguay, crisis, poverty, inequality, social policies.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En el transcurso del siglo xx Uruguay se ha destacado dentro de la región, e incluso en cotejo con los países más desarrollados, por sus avances en materia de desarrollo humano. Aun hoy, el país exhibe niveles de desarrollo humano (incidencia de la pobreza y la indigencia, mortalidad infantil, expectativa de vida, tasas de escolarización, entre otros) que lo ubican en los primeros puestos en América Latina y el Caribe. Empero, en los últimos veinte años Uruguay ha experimentado notorios retrocesos, resultado de cambios estructurales –tendencias de «largo aliento»– así como de coyunturas regionales indiscutiblemente adversas.

Hasta no hace mucho tiempo, los trabajos dedicados a la evolución de la sociedad uruguaya presentaban un relato sobre la peripecia del país, por así decirlo, autocomplaciente. Uruguay a menudo era presentado en la literatura como el único o casi único país en la región que había logrado articular con relativo éxito el desarrollo de reformas estructurales (apertura comercial, desregulación de los mercados, transformaciones en el Estado, entre otros), con una de las tasas de crecimiento del PBI más altas de la región entre 1985 y 1998, y la reducción constante y significativa de la pobreza (al menos hasta mediados de la década pasada) manteniendo –y por momentos mejorando– el grado de equidad en la distribución del ingreso. Esta reconstrucción de la trayectoria reciente de la economía y la sociedad uruguaya –en parte correcta– atribuye el final del ciclo virtuoso, de la bonanza de los años noventa, al fuerte embate de la crisis regional desatada primero por la devaluación brasileña y luego por la debacle argentina de fines del 2001. Tras la crisis financiera que el país atravesó a mediados del 2002 (devaluación mediante), los índices de desempleo y pobreza alcanzaron niveles que el país no conocía desde hacía varios años, al menos desde la crisis de 1982.

Si bien la crisis del 2002 –y más en general la recesión que experimentó el país entre 1999 y el 2003– constituye un dato ineludible para explicar el crecimiento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso, no permite por sí sola dar cuenta de estos procesos. Pasando por alto la discusión acerca de la naturaleza endógena o exógena de esta última crisis económica, podemos afirmar que el país ha recorrido en las últimas dos décadas tres etapas marcadamente diferentes. La primera fase, que va de 1985 a 1994, se caracterizó por el crecimiento de la economía y la constante reducción de la pobreza (de 46,2 a 15,3%, según el Instituto Nacional de Estadística [2002]); la segunda etapa, ubicada entre 1995 y 1999, estuvo pautada por el estancamiento en la mejora de los indicadores; finalmente, en el

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

período comprendido entre el 2000 y el 2004, el país duplica sus niveles de pobreza, retornando a los valores que exhibía a mediados de la década de 1980. Al mismo tiempo, bajo la superficie operaban pacientemente diversas transformaciones sociodemográficas que contribuyeron a redefinir la fisonomía de la sociedad uruguaya: cambios en las pautas de reproducción biológica de la sociedad, reconfiguración de las estructuras familiares, aumento de las tasas de divorcio, entre otros. En estos últimos años, la sociedad uruguaya ha ido cerrando un ciclo de profundos cambios sociales, cuyo inicio podríamos cifrar, merced a la insuficiente evidencia histórico-social de que disponemos, a fines de la década de 1960.

## II. EL LARGO ESTANCAMIENTO DEL PAÍS, O CÓMO ENTENDER LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

Para comparar en forma rigurosa y objetiva la situación del país en el presente con respecto a su mítico pasado «batllista», resulta necesario recurrir a evidencia empírica que permita validar las posibles conclusiones que puedan desprenderse de tal cotejo. Al examinar la trayectoria del país en la segunda mitad del siglo pasado se advierten sin mayor dificultad diversas señales de estancamiento, al menos en comparación con sus vecinos de la región. Como se puede apreciar en el Cuadro I, al tiempo que en 1940 el PBI per cápita de los Estados Unidos era 3,75 veces mayor que el uruguayo –el segundo más alto de América con la excepción de Canadá–, a mediados de los años noventa era 5,73 veces mayor y, al presente –tras la última recesión–, casi diez veces superior. Al comparar el ritmo de crecimiento arribamos a conclusiones similares: mientras que Uruguay registró un crecimiento del PBI per cápita de 56% entre 1950 y 1995, la región alcanzó en promedio una tasa de 123,1% (134,7% en Estados Unidos, 276,3% en Brasil, 141,7% en Chile y 81,4% en Argentina).

CUADRO I  
 PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA SEGÚN PBI PER CÁPITA. SERIE HISTÓRICA 1940-1995.  
 EN DÓLARES PER CÁPITA, A PRECIOS PPA DE 1970 (PROMEDIOS A TRES AÑOS)

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Estados Unidos	2.484	3.299	3.844	5.153	6.301	7.379	7.742
Uruguay	662	864	915	971	1.156	1.115	1.351
Argentina	645	773	852	1.191	1.377	1.147	1.402
Venezuela	502	974	1.128	1.328	1.533	1.248	1.248
Chile	482	576	679	851	959	1.098	1.392
Cuba	374	380	390	373	649	686	480
México	357	458	611	879	1.163	1.107	1.090
Costa Rica	325	371	469	655	884	808	880
Brasil	160	215	324	450	775	788	809
América Latina	...	394	487	649	884	837	879

Fuente: T. ROSEMARY (1998: 373).

Históricamente la sociedad uruguaya se ha caracterizado dentro de la región por sus bajos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Como señala Bértola (2005), entre fines de la década de 1940 y comienzos de la década de 1960, Uruguay alcanzó sus mejores niveles de equidad en la distribución del ingreso. A partir de la década de 1960, y en paralelo al proceso de estancamiento económico que comenzó a experimentar Uruguay, la sociedad uruguaya inició un proceso lento, con ciertas vacilaciones, de incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Cuadro II).

CUADRO II  
 PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA SEGÚN SU DISTRIBUCIÓN DE INGRESO ENTRE  
 HOGARES (COEFICIENTES GINI). AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1968 Y 1995

	Argentina Urbano	Brasil Nacional	Chile Santiago	Colombia Nacional	Colombia Urbano	Costa Rica Nacional	México Nacional	Uruguay Montevideo	Venezuela Nacional
1968			0,50					0,33	
1969	0,41								
1970		0,63							
1971			0,47	0,52	0,57	0,44			0,49
1973								0,33	
1974	0,42								
1977						0,39	0,55		
1978			0,52	0,47	0,56				
1979		0,61						0,44	
1980	0,46	0,62			0,57	0,42			
1981			0,52					0,43	0,39
1984					0,51		0,48		
1985						0,39			
1986	0,50							0,41	0,42
1987		0,63	0,54			0,43			
1988				0,47	0,52	0,43			
1989		0,65					0,52	0,41	0,40
1990	0,52	0,63	0,52			0,41			0,40
1991								0,44	
1992	0,51		0,52		0,56	0,42	0,53		
1993				0,46	0,56	0,42		0,38	
1994	0,54				0,56				
1995					0,54				

Fuente: T. ROSEMARY (1998).

La información disponible no permite afirmar que en Uruguay se haya producido durante los últimos veinte años un cambio significativo en la distribución del ingreso. Sin embargo, y para ser más precisos, al analizar la evolución del Coeficiente de Gini

podemos concluir que la distribución del ingreso se ha tornado levemente menos igualitaria en las últimas dos décadas y, por lo tanto, significativamente más desigual que a mediados del siglo pasado.

Al examinar la evolución del país en perspectiva comparada con la región, utilizando algunos indicadores básicos de salud y educación, arribamos a las mismas conclusiones planteadas en los anteriores párrafos. Como se desprende del Cuadro III, durante los últimos treinta años varios países de la región han logrado avanzar más rápidamente que Uruguay en diversos indicadores básicos de salud, especialmente en lo que refiere a la mortalidad infantil. Si bien Uruguay logró reducir entre 1970 y 2002 la mortalidad infantil en un 71%, Costa Rica lo hizo en un 85% y Chile en 87%, ubicándose en niveles similares a los de los países más desarrollados.

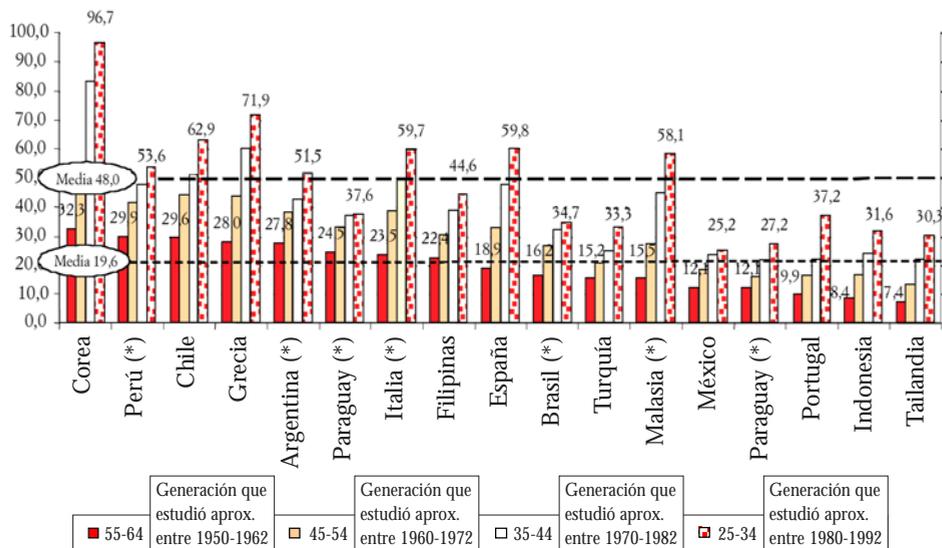
CUADRO III  
 PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN EL PROGRESO REGISTRADO EN INDICADORES BÁSICOS DE SALUD.  
 AÑOS SELECCIONADOS

	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil	
	1970-1975	2000-2005	1970	2002
América Latina y el Caribe	61,1	70,6	86	27
OCDE	70,4	77,2	40	11
Argentina	67,1	74,2	59	16
Chile	63,4	76,1	78	10
Costa Rica	67,8	78,1	62	9
Uruguay	68,7	75,3	48	14

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004).

Una de las áreas de política social en las que resulta más evidente el estancamiento –o al menos la lentitud en el ritmo de progreso– es la educación. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, Uruguay, al igual que casi todos o todos los países, ha registrado en las últimas décadas un aumento en la tasa de egreso de la educación media superior: mientras que las personas de entre 55 y 64 años lograron en un 24,5% culminar este nivel, los jóvenes de 25 a 34 años lo hicieron en un 37,6%. Sin desconocer este avance, al comparar la evolución uruguaya con la de otros países de la región y el mundo, confirmamos nuevamente el estancamiento del país en la segunda mitad del siglo xx. Mientras que la tasa de egreso de la educación media superior aumentó en Uruguay 12,2, en algunos países –que partían incluso de niveles inferiores a los de Uruguay– dicho indicador registró avances más significativos: en Chile del 29,6% al 62,9%; en Argentina del 27,8% al 51,5%; en España del 18,9% al 59,8%; en Italia del 23,5% al 59,7%; en Grecia del 28% al 71,9%; finalmente, en Corea del 32,3% al 96,7%.

GRÁFICO I  
 POBLACIÓN QUE HA ALCANZADO AL MENOS LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR  
 POR GRUPOS DE EDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS. AÑO 2003 (\*).  
 PORCENTAJES PARA CADA GRUPO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2005). Education at Glance 2005. Nota (\*) 2002.

El análisis de la trayectoria de Uruguay durante las últimas décadas que hemos realizado, aunque panorámico y breve, nos permite corroborar que la sociedad uruguaya ha venido perdiendo pie en el concierto regional y mundial.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

El comportamiento de la pobreza en este período debe ser analizado contemplando el desempeño económico del país (la alternancia entre fases de bonanza y contracción), así como los cambios estructurales que vienen operando en la sociedad uruguaya desde hace décadas.

Tras la crisis de la economía uruguaya a comienzos de la década de 1980 –uno de los factores que provocaron la crisis del régimen autoritario–, la economía uruguaya comenzó a recorrer un ciclo de sostenido y significativo crecimiento, como no se conocía desde los años cuarenta. Entre 1984 y 1998 se registra un incremento casi ininterrumpido del PBI, alcanzando un incremento per cápita de 66,6%, sólo por debajo del

crecimiento acumulado de la economía nacional entre 1942 y 1956 (90,9%), el período de mayor expansión del producto desde 1870 a la fecha<sup>2</sup>. Este desempeño positivo representa una de las causas principales de la sostenida reducción de la pobreza registrada entre 1986 y 1994: de 46,2% a 15,3% (Cuadro IV). Desde luego, esta mejora no podría explicar por sí misma el incremento de los ingresos de los hogares más pobres si no hubiese operado también una leve mejora en la distribución del ingreso o, por lo menos, su mantenimiento.

Así como la reducción de la pobreza ocurrida entre 1986 y 1994 parece haber respondido al crecimiento económico, la tendencia al alza que se inició en el año 2000 halla su correlato en la última gran crisis económica. En suma, cuando analizamos la evolución de la pobreza durante los últimos veinte años advertimos claramente tres períodos: el primero, entre 1986 y 1994, caracterizado por la reducción de los niveles de la pobreza (de 46,2% a 15,3%), en particular entre los adultos mayores (de 32,6% a 4,2%); el segundo, entre 1994 y 1999, pautado por el estancamiento de la tasa general; y el último, desde 1999 al 2004, signado por el crecimiento significativo de la pobreza en todas las franjas de edad. Entre los niños más pequeños (0 a 5 años) el balance resulta alarmante: en el último trimestre del 2002 –tras la devaluación y la escalada inflacionaria– el porcentaje de pobreza fue apenas tres puntos inferior al de 1986: respectivamente, 60% y 63,2%.

Al analizar la evolución de la pobreza en estos últimos veinte años advertimos fácilmente el proceso de infantilización de la pobreza. En 1986 la incidencia de la pobreza entre los menores de seis años era, aproximadamente, dos veces mayor a la registrada entre las personas de 65 o más años de edad; a fines de la década de 1990 (antes de la crisis económica) la relación era de uno a diez. La reforma de la seguridad social aprobada vía plebiscitaria en 1989, que vinculó los incrementos de las jubilaciones a la evolución de los salarios, ha sido uno de los factores que los investigadores han señalado para explicar la reducción de la pobreza entre los adultos mayores de 32,6% a 4,2% entre 1986 y 1994. Al mismo tiempo que la incidencia de la pobreza disminuía casi ocho veces entre los adultos mayores, entre los niños y adolescentes se registraba un descenso a la mitad.

La disímil evolución de la pobreza y la indigencia entre los adultos y las generaciones más jóvenes determinó, hacia fines de la pasada década, que el porcentaje de niños menores de seis años en situación de pobreza fuera casi diez veces mayor al observado entre las personas de 65 o más años de edad (Cuadro IV). Como vemos en el cuadro, durante el 2002 el porcentaje de personas en situación de pobreza prácticamente se duplicó (del 16,7 al 31,2%). Durante el 2003 la incidencia de la pobreza osciló en forma leve, alcanzando su valor más alto en el último trimestre del año (33,6%). En el último año de la anterior administración de gobierno, y a pesar del crecimiento récord del PBI registrado ese año, se registró el valor más alto de pobreza de los últimos años: 32,6%. A comienzos del 2005, al momento de asumir el gobierno nacional el Frente Amplio, más de un millón de personas se encontraba en situación de pobreza.

2. Elaboración propia basada en L. BÉRTOLA (2005).

CUADRO IV  
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA EN URUGUAY POR TRAMOS DE EDAD. SERIE 1986-2005.  
EN PORCENTAJES

	Total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 64 años	65 y más años	Relación entre los niños de 0 a 5 años y personas de 65 o más pobres
Primer gobierno postautoritario (01/03/1985 - 01/03/1990)							
1986	46,2	63,2	63,7	58,6	40,3	32,6	1,94
1987	35,6	54,1	53,6	46,9	29,7	20,8	2,60
1988	26,6	44,2	43,4	37,2	21,5	12,4	3,56
1989	26,6	44,1	43,7	37,3	21,6	13,1	3,37
Segundo gobierno postautoritario (01/03/1990 - 01/03/1995)							
1990	29,7	49,9	46,8	41,9	24,7	14,9	3,35
1991	23,4	41,0	39,9	33,0	19,1	9,7	4,23
1992	19,9	37,5	36,1	29,1	16,0	6,4	5,86
1993	17,1	32,6	31,4	26,8	13,5	5,6	5,82
1994	15,3	30,7	28,8	24,1	12,0	4,2	7,31
Tercer gobierno postautoritario (01/03/1995 - 01/03/2000)							
1995	17,4	34,4	32,6	25,9	14,0	5,1	6,75
1996	17,2	35,5	31,8	25,8	13,7	4,8	7,40
1997	17,2	36,4	30,5	25,8	14,1	4,9	7,43
1998	16,7	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1	8,46
1999	15,3	32,5	28,3	22,7	12,1	3,4	9,56
Cuarto gobierno postautoritario (01/03/2000 - 01/03/2005)							
2000	17,8	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9	9,59
2001	18,8	38,3	35,4	27,7	15,3	4,0	9,82
2002	23,6	46,6	41,9	34,6	20,3	5,4	8,63
2003	30,9	56,5	50,2	42,7	27,8	9,7	5,82
2004	32,6	57,6	55,3	45,9	29,1	10,8	5,33
Quinto gobierno postautoritario (01/03/2005...)							
2005	29,8	54,5	51,7	43,1	26,2	9,4	5,80

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002; 2005).

Al comparar los datos de pobreza de los últimos años (y sin perjuicio de los auspiciosos datos del 2005), surge como un hecho particularmente preocupante que la indigencia haya dejado de ser un fenómeno estadísticamente marginal, por así decirlo «casi invisible» (Cuadro v).

Más allá de la discusión acerca de la magnitud actual de la pobreza, su evolución en los últimos decenios y la desigual incidencia registrada entre niños y adultos, una de las conclusiones más preocupantes que se desprenden de los datos es que probablemente en este período se haya ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia;

CUADRO V  
 POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA POR DISTINTAS METODOLOGÍAS  
 DE LÍNEA DE POBREZA. SERIE 2000-2005. EN PORCENTAJES

Años	Línea de Indigencia INE 2002
2000	1,5
2001	1,3
2002	2,0
2003	3,1
2004	3,9
2005	3,5

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002 y 2006).

CUADRO VI  
 NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (LÍNEA DE INDIGENCIA 2002)  
 POR FRANJAS DE EDAD. SERIE 2000-2005. EN PORCENTAJES

Años	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	Total (0 a 17 años)
2000	3,76	3,11	2,62	3,17
2001	3,60	3,21	2,21	3,04
2002	5,44	3,78	2,70	3,96
2003	7,50	5,33	4,23	5,65
2004	8,91	8,55	6,12	7,91
2005	9,60	7,00	6,20	7,50

Fuente: G. DE ARMAS (2006).

un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de 30 años (De Armas, 2004). La conformación de este núcleo duro de pobreza ha sido el resultado, por una parte, del proceso de segregación residencial que ha vivido la capital del país, Montevideo, en los últimos años<sup>3</sup>.

Por último, intentando completar el cuadro de situación en el que se encuentra la sociedad uruguaya, corresponde analizar la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso durante los últimos veinte años. En esta dirección, el Cuadro VII nos permite apreciar el leve aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso que se ha producido durante este período.

3. Con relación a este tema se puede consultar, entre otros: R. KAZTMAN (1997 y 2001).

CUADRO VII  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ENTRE LOS HOGARES EN URUGUAY. SERIE 1986-2005.  
VALORES DEL COEFICIENTE DE GINI

	Primer gobierno postautoritario (01/03/1985 - 01/03/1990)	
1986		0,409
1987		0,401
1988		0,401
1989		0,405
	Segundo gobierno postautoritario (01/03/1990 - 01/03/1995)	
1990		0,409
1991		0,412
1992		0,410
1993		0,404
1994		0,417
	Tercer gobierno postautoritario (01/03/1995 - 01/03/2000)	
1995		0,418
1996		0,426
1997		0,426
1998		0,438
1999		0,436
	Cuarto gobierno postautoritario (01/03/2000 - 01/03/2005)	
2000		0,445
2001		0,445
2002		0,450
2003		0,444
2004		0,441
	Quinto gobierno postautoritario (01/03/2005...)	
2005		0,431

Fuente: Hasta 2003: N. VILLARREAL (2004); para 2004 y 2005: G. DE ARMAS (2006).

#### IV. LOGROS Y ASIGNATURAS PENDIENTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES (1985-2005)

El balance sobre la evolución reciente del país y la trayectoria de las políticas sociales en las últimas dos décadas muestra luces y sombras, avances y asignaturas pendientes, pero fundamentalmente desafíos que la sociedad uruguaya deberá enfrentar en los próximos años. En primer término, la mayoría de los indicadores de desarrollo humano han mejorado claramente en los últimos veinte años, más allá de los impactos negativos de la última crisis económica. En segundo lugar, la incidencia de la pobreza en el 2005 fue más baja, a pesar del incremento constatado hasta el 2004, que la que se registraba en 1986: 29,8% y 46,2%, respectivamente. Finalmente, en los últimos veinte años la sociedad uruguaya –particularmente en Montevideo y el área metropolitana– se ha ido transformado en forma profunda, producto de los procesos de segregación residencial y exclusión social que hemos examinado en las anteriores páginas.

Este cuadro de situación plantea una serie de interrogantes: ¿es posible revertir el curso, la orientación, de estas transformaciones socioestructurales? ¿La acción del

Estado en general, y de las políticas públicas (social y tributaria) en particular, puede ser efectiva para alterar el sentido de estos cambios y reconstruir el tejido social?

Responder estas interrogantes exige analizar, aunque sea en forma somera, la evolución de las principales políticas sociales (educación, salud y seguridad social) y las reformas institucionales desarrolladas en esos campos durante los últimos veinte años.

En el terreno de las políticas educativas podemos advertir tres momentos claramente diferenciados: un primer momento, que corresponde al primer gobierno postautoritario, en el que se produjo la restauración de la institucionalidad democrática dentro del sistema educativo; un segundo momento a partir de 1995 –quizás el más relevante en términos educativos y el más visible en términos políticos– en el que se desarrolló la llamada «reforma educativa»; por último, un tercer momento, previo a la llegada de la izquierda al gobierno (entre el 2000 y el 2005), en el que imperó cierta inercia con respecto a las innovaciones impulsadas durante la «reforma». Más allá de las diferencias que se pueden advertir entre estos periodos o fases, en términos generales podría decirse que el sistema educativo no experimentó cambios significativos en su diseño institucional durante los últimos veinte años. De hecho, la llamada «reforma educativa» impulsada por el sociólogo uruguayo Germán Rama desde la Administración Nacional de Educación Pública no introdujo ninguno de los cambios de corte liberal –privatización, descentralización, entre otros– que otros países desplegaron, siguiendo en mayor o menor medida las recomendaciones de los organismos internacionales. A grandes trazos, la reforma podría ser resumida en las siguientes cuatro líneas: a) expansión de la cobertura estatal de educación inicial para los niños de 4 y 5 años; b) fortalecimiento institucional y expansión de cobertura de algunas políticas compensatorias de carácter focalizado (las «Escuelas de Tiempo Completo»), buscando así mejorar los aprendizajes de los alumnos de contextos de pobreza; c) reforma curricular del primer tramo de la educación media; d) expansión de la oferta de formación estatal de docentes. Al igual que muchas de las reformas educativas impulsadas en la región durante los años noventa, la «reforma Rama» pretendió «mejorar la calidad de los aprendizajes» y «fortalecer la equidad en el acceso a la educación». No obstante, podría señalarse también que fue una reforma marcadamente «estatista», «heterodoxa» si se la compara con otras experiencias de la región (De Armas, 2005; De Armas y Garcé, 2004; Lanzaro, 2004; Mancebo, 2001). Más allá del carácter estatista de la reforma, cabe destacar que en dicho período (1995-2000), y aun más durante los últimos veinte años, el incremento del gasto público educativo como porcentaje del PBI apenas acompañó el crecimiento del número de alumnos (UNICEF, 2005).

Con relación a las políticas de salud, los últimos veinte años dan cuenta de sucesivos esfuerzos de reforma, casi siempre –o siempre– infructuosos. Durante este período –y no como resultado de una acción efectiva de los gobiernos– se fue produciendo lo que algunos investigadores han denominado como el «desfondamiento» del sistema de salud uruguayo (Filgueira *et al.*, 2006): la crisis y el paulatino vaciamiento del subsistema mutual que históricamente cubrió a las clases medias, y el consecuente aumento del subsistema público. El panorama de la salud resultaba al momento de la llegada de la izquierda al gobierno preocupante, ya que a pesar de gastar 10% del PBI en salud

(PNUD, 2005), una de las cifras más altas del mundo (comparable como porcentaje a la de los países desarrollados), sus logros son inferiores en comparación con otros países de la región (Chile o Cuba).

Por último, con respecto a la seguridad social durante este período se produjeron dos reformas fundamentales, aunque de signo opuesto<sup>4</sup>. Primero, la introducción a partir del plebiscito de 1989 de un mecanismo de indexación de las jubilaciones en función de la evolución de los salarios, lo que determinó que el gasto público en seguridad social pasara de aproximadamente 10% del PBI a fines de esa década a 15% a fines de los noventa (CEPAL, 2006). Segundo, la reforma aprobada durante el segundo gobierno de Sanguinetti, que supuso la privatización parcial del sistema con la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional. Esta segunda reforma –de inspiración liberal, aunque visiblemente menos ortodoxa que las de otros países de la región– pretendió corregir a mediano y largo plazo el déficit del sistema público. Sin perjuicio del debate que a nivel académico y político se ha planteado en los últimos cinco años respecto a los posibles impactos negativos de esta última reforma<sup>5</sup>, no se avizora en el horizonte cercano un cambio radical en este campo.

## V. PANORAMA ACTUAL Y DESAFÍOS AL FUTURO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL GASTO SOCIAL

Implementar políticas públicas que logren revertir a mediano plazo el panorama social reseñado exige, por una parte, recursos fiscales (gasto público social) y, por otra, capacidades estatales (marco legal e institucional adecuado, recursos técnicos calificados, entre otros). Alterar la dirección de las tendencias de cambio reseñadas exige desarrollar algunas reformas de corte estructural. Considerando el perfil sociodemográfico de la población que desde hace más de una década vive en situación de pobreza extrema o indigencia en el país (su distribución por grupos de edad, su capital educativo, su inserción en el mercado laboral, entre otros), parece poco probable que la reactivación económica pueda por sí sola rescatar a esta población de la situación en la que se encuentra. En consecuencia, la acción del Estado a través de las políticas públicas (cuyo horizonte temporal no puede ser la emergencia o el corto plazo) resulta decisiva.

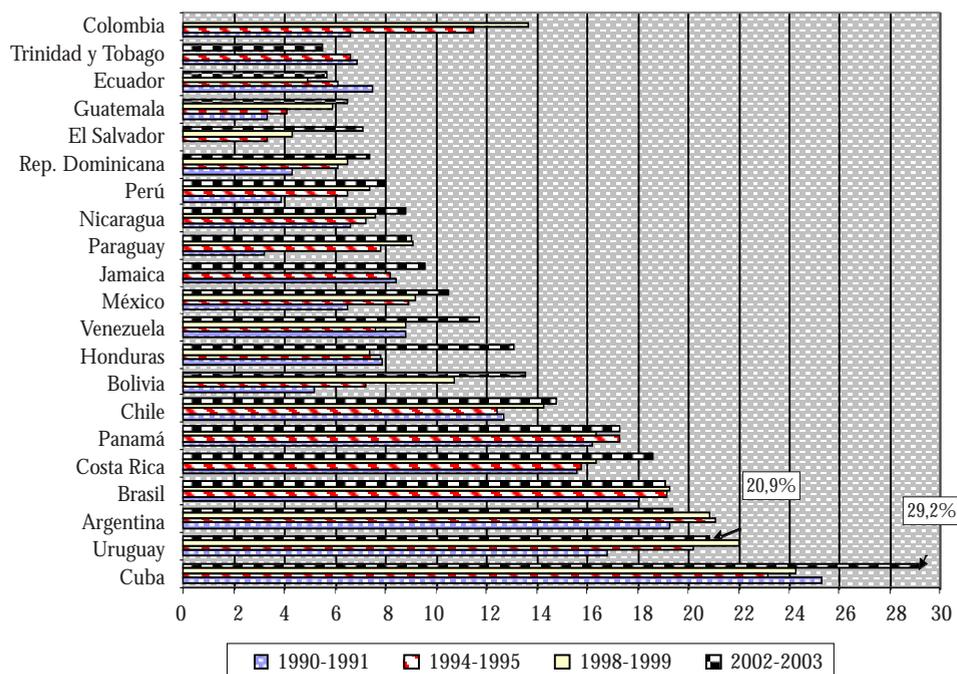
Uruguay es uno de los países de la región que más recursos ha destinado en las últimas décadas a las políticas sociales; uno de los países que mayor prioridad macroeconómica y fiscal ha asignado al gasto público social (GPS). Como podemos observar en el siguiente gráfico, en el bienio 2002/2003 Uruguay se ubicaba en el segundo lugar

4. Sobre este punto se pueden consultar: J. M. BUSQUETS (2006) y C. LUJÁN (2002).

5. En particular, las dificultades que posiblemente enfrentará un sector de los trabajadores para jubilarse por no alcanzar al término de su vida activa la cantidad de años de aportes al sistema requeridos.

dentro de la región en materia de inversión social, sólo detrás de Cuba. De acuerdo a la CEPAL (2006), en ese bienio el GPS representó el 20,9% del PBI.

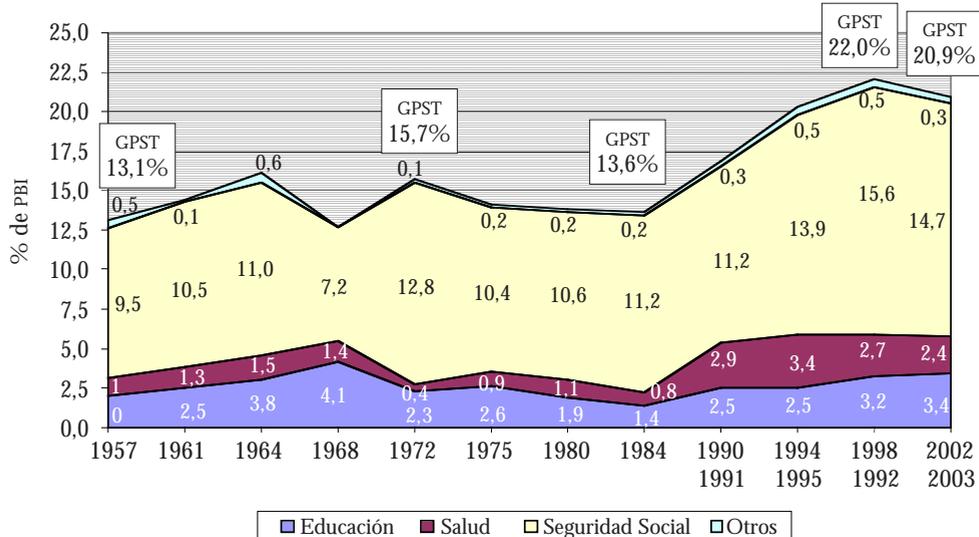
GRÁFICO II  
 GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS.  
 SERIE 1990-2003. EN PORCENTAJES DEL PBI



Fuente: CEPAL (2006).

Al examinar la evolución del GPS como porcentaje del PBI –esto es, la prioridad macroeconómica que el Estado asigna a las políticas sociales– observamos un constante crecimiento –a excepción del período autoritario– desde que existe información disponible sobre los recursos que el Estado destina al área social. Este punto es sumamente relevante, ya que implica cuestionar la tesis extendida en ciertos ámbitos sobre la retirada del Estado del campo social. Lejos de haber disminuido el gasto público total y el GPS como porcentaje del PBI, durante las últimas décadas se advierte un crecimiento de la participación del Estado en la economía, y de la magnitud de los recursos públicos volcados a las políticas sociales. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el GPS representó en promedio el 14,4% del PBI entre 1957 y 1972 (período de crisis del modelo keynesiano del «neobatllismo»), el 13,8% entre 1975 y 1984 (durante el período autoritario) y el 20% desde la restauración democrática al presente.

GRÁFICO III  
 GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO POR SECTORES.  
 AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1957 Y 2003. EN PORCENTAJES DEL PBI



Fuente: Hasta 1984, DAVRIEUX (1987); desde 1990 a 2003, OPP (2004).

Sin embargo, al analizar la evolución que ha registrado en los últimos años la composición del GPS podemos constatar que el crecimiento de la inversión social del Estado se explica, fundamentalmente, por el incremento de los recursos destinados a la seguridad social, los que se componen en más de un 80% por rentas dirigidas a los adultos mayores (Filgueira *et al.*, 2006). Sin desconocer como un dato positivo el crecimiento desde la restauración democrática de los recursos destinados a las políticas sociales, la distribución del GPS entre áreas o sectores (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros) afecta seriamente las posibilidades que el Estado tiene de revertir los procesos de exclusión analizados. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, mientras Argentina, Chile y Cuba destinan en promedio 8,4% de su PBI a la seguridad social, Uruguay dirige a este sector el 14,7%; como contrapartida, mientras estos tres países dedican el 4,6% del PBI al gasto público en salud y el 4% o más a la educación Uruguay dirige el 2,4% y el 3,4% a estos sectores.

Desde luego, no se puede desconocer que la distribución del GPS entre áreas de política y franjas de edad en Uruguay responde a tres factores, que están fuertemente influidos por las transformaciones que han operado en la sociedad uruguaya durante las últimas dos décadas: el sostenido envejecimiento de la población, la elevada cobertura del sistema de seguridad social y el alto peso que ha adquirido el gasto en seguridad social desde la reforma de 1989.

CUADRO VIII  
 PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN DE ACUERDO AL GASTO SOCIAL QUE SUS  
 ESTADOS REALIZAN POR SECTORES. CIRCA 2003

Países	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social y otros
Argentina	4,2	4,4	9,7	1,1
Chile	4,0	3,0	7,6	0,2
Cuba	12,3	6,3	7,8	2,9
Uruguay	3,4	2,4	14,7	0,4

Fuente: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2006).

Además de los problemas asociados a la composición del GPS en Uruguay –su sesgo «pro-adulto», en un país en el que la pobreza afecta principalmente a niños y adolescentes–, surge como un dato preocupante la regresividad del gasto. Como se puede apreciar en el cuadro, el gasto en seguridad social es el único sector regresivo del GPS. El peso que tiene la enseñanza primaria en el total de alumnos del sistema de educación pública (aproximadamente la mitad) y la concentración de la población de menos recursos en el subsistema de salud pública explican la progresividad del gasto en estos dos sectores.

CUADRO IX  
 PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN URUGUAY SEGÚN SECTORES  
 (COEFICIENTE DE GINI). AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1982 Y 2003

	1982	1989	1993	1999	2002	2003
Educación	-0,16	-0,17	-0,18	-0,28	-0,27	-0,26
Salud	-0,26	-0,24	-0,23	-0,45	-0,44	-0,44
Seguridad Social	0,20	0,16	0,16	0,17	0,22	0,21
GPS total (*)	0,10	0,03	0,04	0,02	0,06	0,04

Fuente: Elaboración propia en base a DAVRIEUX (1989) y P. AZAR *et al.* (2004).

## VI. LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL NUEVO GOBIERNO

El triunfo electoral del Frente Amplio (FA) en las elecciones del 2004 se produjo en el momento en que la economía uruguaya comenzó a mostrar sus primeros signos de reactivación luego de la crisis del 2002: crecimiento del PBI, reducción de la tasa de desempleo, aumento de los ingresos, entre otros. Empero, la gravedad que tuvo la crisis y, fundamentalmente, las consecuencias que generó sobre la sociedad (duplicación de los porcentajes de pobreza e indigencia, aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros) plantearon al novel gobierno de izquierda un escenario complejo, especialmente para el diseño y gestión de las políticas sociales.

Durante la campaña electoral del 2004, el entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez indicó en distintos foros que una de las líneas de acción prioritarias de su gobierno sería la atención a la emergencia social, esto es, la puesta en marcha de un programa integral dirigido a la población en situación de pobreza extrema. Cabe recordar que el FA había venido impulsando esta propuesta desde mediados de la década de 1990.

Tras la victoria electoral, la izquierda se abocó durante cuatro meses a adoptar distintas decisiones relacionadas con la conformación del nuevo gobierno: la designación de los futuros ministros, subsecretarios y demás cargos dentro del Poder Ejecutivo, la definición de las primeras medidas, entre otras. En ese período, el futuro presidente y su equipo de gobierno adoptaron dos decisiones de crucial relevancia para el área de las políticas sociales: la creación de una nueva cartera ministerial –el Ministerio de Desarrollo Social– y el inicio a partir del primero de marzo del 2005 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Se definió que dicho plan tendría una duración de dos años y atendería a una población de aproximadamente doscientas mil personas (6,2% del total de la población uruguaya), con una dotación de doscientos millones de dólares. Cabe destacar que la decisión de crear un nuevo ministerio a fin de impulsar el PANES y, a mediano y largo plazo, coordinar el desarrollo de las políticas sociales no fue la única posibilidad planteada entre las elecciones y la asunción del gobierno. En este sentido, aunque no cobró un carácter público, uno de los debates planteados al interior del partido de gobierno fue el de si era más conveniente crear un nuevo ministerio para el desarrollo del PANES o encomendar dicha tarea a otro organismo público ya existente, por ejemplo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

Si bien el diseño del PANES fue resultado de la discusión al interior de la izquierda y, en cierta medida, de la acumulación de experiencia de actores gubernamentales o de la sociedad civil organizada, en cierto sentido podría ser inscripto entre los programas sociales de atención a la pobreza que se han venido desarrollando en varios países de la región en los últimos años: «Chile Solidario», «Bolsa Familia» en Brasil, «Progres» en México, entre otros.

Más allá de algunos problemas en el comienzo del programa, a más de un año y medio de su inicio el PANES ha demostrado una alta capacidad de ejecución. Debemos tener presente que la puesta en marcha del PANES supuso, entre otros desafíos, la incorporación de más de trescientas mil personas –un número significativamente mayor al previsto originalmente– dentro de un programa nuevo y comenzar a realizar transferencias monetarias –el llamado «Ingreso Ciudadano»– contra prestaciones familiares: la concurrencia de los niños a centros de enseñanza, la asistencia de todos los beneficiarios a centros de salud, entre otros.

Sin perjuicio de la eficacia que el Ministerio ha demostrado en la implementación del PANES, uno de los problemas que en algunas ocasiones ha enfrentado, y que potencialmente puede enfrentar, es el de lograr una coordinación fluida con los organismos públicos que tienen a su cargo la ejecución de las principales políticas sociales: la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Salud Pública. En este sentido, debemos recordar que si bien la coordinación

entre estos organismos ha sido relativamente fluida durante el primer año y medio del nuevo gobierno, en gran medida lo ha sido gracias al perfil de los ministros, el énfasis que el nuevo gobierno ha impreso al área social y el compromiso asumido con relación al éxito del PANES. Sin embargo, en un contexto político diferente –con liderazgos diferentes o con un menor respaldo presidencial– este mismo diseño institucional podría no ser el más apropiado para mejorar la coordinación, eficacia y eficiencia de las políticas sociales de mayor porte, máxime si consideramos la asimetría existente en términos de recursos presupuestales, recursos humanos e infraestructura entre los organismos públicos de educación, salud y seguridad social y el MIDES. Quizás éste sea uno de los mayores desafíos a mediano y largo plazo: el rediseño institucional del área social en el marco del debate, aun más general, sobre la «reforma del Estado».

Con relación a los posibles impactos del PANES, la información disponible hasta el momento no permite determinar en forma precisa si ha contribuido efectivamente, y en qué medida, a mitigar la «incidencia» y «severidad» de la «pobreza extrema». No obstante, al analizar la evolución de la pobreza, la «pobreza extrema» y la indigencia durante el año 2005 (comparando trimestres) resulta posible advertir una leve –pero constante– reducción del porcentaje de población afectada por estas situaciones, tanto en Montevideo como en el resto del país (De Armas, 2006). Entre el segundo y el cuarto trimestre de 2005, el porcentaje de población bajo la «Línea de Pobreza» pasó de 32 a 28, registrando una caída mayor en el interior del país que en Montevideo. Por otro lado, si bien los porcentajes de personas en situación de «pobreza extrema» y de indigencia (la población a la que se dirige el PANES) disminuyeron durante este período, la reducción fue de tan sólo cuatro décimas (De Armas, 2006). En tanto el principal –o al menos el más conocido y al que más recursos se han destinado– componente del PANES (el «Ingreso Ciudadano») alcanzó a la totalidad de la población beneficiaria recién a fines de 2005, la reducción de la pobreza y la indigencia no podría ser atribuida al mismo, sino a la evolución general de la economía (la mejora de los ingresos de los hogares) y, en particular, a la reintroducción de la negociación salarial entre sindicatos, patronales y Estado, los llamados «Consejos de Salarios» (De Armas, 2006).

Otro punto principal de la agenda del gobierno –en particular durante el año 2006– ha sido la salida del PANES: el egreso de las más de 320.000 personas cubiertas por el plan (nada menos que un 10% de la población del país y por su composición demográfica entre un 6 y 8% del electorado). Si bien desde el inicio del PANES se han instrumentado líneas dirigidas a lograr que las personas egresen del plan –mediante la reinserción o inserción en el mercado laboral, la capacitación para el trabajo, la educación, entre otras–, las llamadas «rutas de salida» o el programa «Trabajo por Uruguay», en el segundo semestre del 2006 la Presidencia encomendó al MIDES –en coordinación con los otros organismos del área social– el diseño de un «Plan de Equidad» que comenzará a ser ejecutado en el 2007, como vía de salida del PANES. Uno de los mayores desafíos que enfrentará el gobierno durante los próximos tres años –en el marco del diseño y puesta en marcha de este nuevo plan– será el engarce entre algunos de los programas del PANES (especialmente los de transferencia de ingresos) y las

políticas permanentes con las que ya cuenta el Estado en este terreno: las «Asignaciones Familiares» y las «pensiones a la vejez» de la seguridad social.

En lo referente a las tres áreas principales de política social (educación, salud y seguridad social) el nuevo gobierno ha combinado innovación y continuidad. Con relación a las políticas educativas, la propuesta que sobresale es la implementación del «Debate Educativo»: un proceso de discusión con todos los actores involucrados (especialmente, los sindicatos docentes y gremios estudiantiles) orientado a generar insumos para la redacción de una nueva Ley de Educación. En este periodo se han venido realizando «asambleas territoriales» en todo el país –de carácter local– con el propósito de recoger las propuestas de los distintos actores involucrados. Si bien uno de los principales temas en discusión –en particular, para los gremios docentes– es el del rediseño institucional del sistema (concretamente la participación del cuerpo docente en el gobierno de los organismos públicos de enseñanza), el debate también ha incorporado la educación sobre temas estrictamente educativos o pedagógicos.

Este cuadro se completa con una decisión sumamente relevante considerando la composición del GPS en Uruguay: el incremento del gasto público en educación durante el período hasta alcanzar el 4,5% del PBI en el 2009. Estas dos iniciativas –la sanción de una nueva Ley de Educación y el incremento del gasto público en educación hasta alcanzar la meta del 4,5% del PBI al término del gobierno– responden a dos demandas históricas de los actores gremiales y sindicales, tanto docentes como estudiantiles<sup>6</sup>. Si bien el 4,5% del PBI como gasto público educativo representa una meta ambiciosa para el sistema educativo uruguayo, dicho guarismo seguirá siendo bajo en comparación con el promedio de la región.

Con relación a las políticas de salud, cabe señalar que al igual que en el campo educativo el nuevo gobierno parecería haber puesto el acento más en reformas de carácter institucional y vinculadas al financiamiento y la gestión, que en innovaciones en el terreno de las *policies*. En este campo, se destaca la propuesta –aún no concretada– de una gran reforma de la salud, que introduzca profundos cambios en el financiamiento y la gestión. Si bien la propuesta de crear un nuevo sistema de salud –la macrorreforma– aún no está cerrada, es posible rescatar algunas de las principales «ideas-fuerza»: el fortalecimiento del subsistema público, la mejora de la equidad (acortar las brechas en la calidad de los servicios entre las instituciones de salud pública, las instituciones de salud mutual y la medicina privada) y el fortalecimiento de la atención primaria.

Por último, en el terreno de la seguridad social, el nuevo gobierno parece haber apostado, por una parte, a la formalización creciente del trabajo –expresada en la afiliación institucional al sistema– y, por otra, a la recuperación del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones tras su caída durante la última crisis. En este campo, parece claro que el gobierno pretende articular las políticas de seguridad social con las

6. En esta línea, debemos destacar un antecedente ineludible: la propuesta de reforma constitucional que promovieron los gremios docentes y estudiantiles en 1994 para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para la educación (reforma que fracasó en la instancia plebiscitaria realizada ese año).

nuevas medidas adoptadas en el campo laboral, en particular el regreso a la negociación tripartita entre empresarios, gobierno y trabajadores.

Más allá de la discusión que las iniciativas del gobierno pueden generar entre políticos, académicos y operadores del área social, parece claro que Uruguay aún se debe un debate en profundidad sobre el rediseño de las instituciones encargadas de las políticas sociales (la reforma de la «arquitectura de bienestar»), así como sobre las prioridades en la distribución del GPS<sup>7</sup>. Esta discusión constituye una tarea insoslayable en dirección a cerrar la brecha entre la nueva «estructura de riesgo social» que exhibe la sociedad uruguaya y la «arquitectura de bienestar» que heredamos del pasado.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AZAR, Paola; LLANES, Luis y SIENRA, Mariana. *Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009*. Montevideo: Programa Infancia y Familia-Ministerio de Desarrollo Social, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* Washington: Banco Mundial, 2004.
- BÉRTOLA, Luis. *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1998.
- A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. *Investigaciones de Historia Económica*, 2005, otoño, n.º 3.
- BUSQUETS, José Miguel. *Análisis Comparado de las Reformas de la Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.
- DAVRIEUX, Hugo. *Desigualdad y Gasto Público en los '80*. Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- DE ARMAS, Gustavo. El rol de la educación en la construcción de la equidad en el Uruguay. Desafíos, oportunidades y límites de la educación ante los cambios sociales: pobreza, familia e integración social. En WIGBERT, Flock. *Kinder und Jugendhilfe in Deutschland und Uruguay*. Berlín y Münster: Waxmann, 2004, pp. 257-273.
- *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido. En CAETANO, Gerardo. *Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005*. Montevideo: TAURUS, 2005, pp. 269-305.
- *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-1999). Un análisis político del proceso reformista*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2005.
- *La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes*. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006.

7. En esta línea, corresponde consultar a F. FILGUEIRA *et al.* (2006).

- DE ARMAS, Gustavo y GARCÉ, Adolfo. Política y conocimiento especializado: La Reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2004, n.º 14.
- FERES *et al.* Indicators for the social inclusion in the European Union: How responsive are they to macro-level changes? *Euromod Working Paper*, 2002, n.º EM3.
- FILGUERIA, Fernando *et al.* Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista PRISMA*, 2006, n.º 21: 7-43.
- GRAU, Carlos y LAGOMARSINO, Gabriel. *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y Fundación Friedrich Ebert, 2002.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE y FUNDACIÓN FIEDRICH EBERT. *Infancia y seguridad social. Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza*. Montevideo: inédito, 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2002.
- *Evolución de la pobreza por el método del ingreso 2004*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2005.
- *Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Hogares, Incidencia de la Pobreza en 2005*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2006.
- KAZTMAN, Rubén. Marginalidad en integración social en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 1997, n.º 62, s/d.
- KAZTMAN, Rubén y FILGUEIRA, Fernando. *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Instituto Interamericano del Niño, 2001.
- LANZARO, Jorge. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. *Serie Políticas Sociales CEPAL*, 2004, n.º 21.
- LUJÁN, Carlos. La reforma de la seguridad social en Uruguay: actores y procesos de negociación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2002, n.º 13.
- MANCEBO, María Ester. La larga marcha de una reforma exitosa. De la formulación a la implementación de las políticas educativas en Uruguay. En MANCEBO, María Ester. *La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Ediciones de la Banda oriental, 2001.
- NACIONES UNIDAS-URUGUAY. *Objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2003.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *El gasto público social en el Uruguay (1999-2003)*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi-prensa, 2004.
- *Informe sobre desarrollo humano 2005*. Madrid: Mundi-prensa, 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-URUGUAY. *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-URUGUAY y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001.
- ROSEMARY, Thorp. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- UNICEF. *Inversión Social en la Infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, 2005.

- VIGORITO, Andrea. *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay, 1986-1997*. Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, 1999.
- VILLARREAL, Nelson. *La Larga Marcha hacia la Igualdad Social. Aporte Comparado en Estrategias de Políticas Sociales. Argentina, Brasil y Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un Nuevo Gobierno*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.